

# **6 questões e algumas sugestões sobre os indicadores de pobreza**

**Carlos Farinha Rodrigues**

**ISEG / Universidade Técnica de Lisboa**

# Indicadores de Pobreza e Política Social

- Os Indicadores de Pobreza pretendem dar prioritariamente resposta a três tipos de questões:
  1. Quantificar o nível de pobreza;
  2. Avaliar a evolução da pobreza;
  3. Identificar os grupos mais vulneráveis sobre os quais a política económica, e em particular a política social, deve incidir.

# Indicadores de Pobreza e Política Social

- **A quantificação do nível de pobreza tem sempre um carácter algo arbitrário dependendo do conceito do rendimento escolhido, da definição do limiar de pobreza seleccionado e dos próprios indicadores de pobreza escolhidos.**
- **Do ponto de vista dos decisores políticos os pontos dois e três devem ser considerados mais relevantes na definição e na implementação das políticas de luta contra a pobreza.**

# Indicadores de Pobreza e Política Social

- **No entanto os decisores políticos tendem a pretender respostas simples e inequívocas para um fenómeno complexo esquecendo muitas vezes que para terem respostas adequadas tem que formular as perguntas certas.**

# Indicadores de Pobreza e Política Social

## Resolução da Assembleia da República n.º 31/2008

### Recomenda a definição de um limiar de pobreza e a avaliação das políticas públicas destinadas à sua erradicação

A Assembleia da República resolve, nos termos do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição, na sequência da Resolução da Assembleia da República n.º 10/2008, de 19 de Março, sobre o «Acompanhamento da situação de pobreza em Portugal», declarar solenemente que a pobreza conduz à violação dos direitos humanos e recomendar ao Governo o seguinte:

1 — A definição de um limiar de pobreza em função do nível de rendimento nacional e das condições de vida padrão na nossa sociedade.

2 — A avaliação regular das políticas públicas de erradicação da pobreza.

3 — Que o limiar de pobreza estabelecido sirva de referência obrigatória à definição e à avaliação das políticas públicas de erradicação da pobreza.

Aprovada em 4 de Julho de 2008.

O Presidente da Assembleia da República, *Jaime Gama*.

O ponto de partida para a discussão:



# Indicadores de Pobreza e Política Social

**Objectivo:** Discussão da definição do limiar de pobreza tendo em conta:

- I. O seu impacto na análise da distribuição do rendimento e nos níveis de pobreza;
- II. As consequências da utilização de um dado limiar de pobreza na definição e implementação da política social;
- III. Propor formas de aprofundar a construção dos indicadores de pobreza de forma a que eles constituam um instrumento de *‘avaliação regular das políticas públicas de erradicação da pobreza’*.



*6 Questões.*

## **Questão 1:**

**Rendimento Total ou Rendimento Monetário na definição do Limiar de Pobreza e na construção dos indicadores de pobreza.**

# Rendimento Total ou Rendimento Monetário

- A abrangência do conceito de rendimento escolhido condiciona os indicadores de pobreza.
- O rendimento não monetário representa, em 2005, 20% do rendimento das famílias.
- Em Portugal a consideração dos rendimentos não monetários afecta significativamente os indicadores de pobreza conduzindo a uma redução da taxa de pobreza superior a dois pontos percentuais.
- Até ao presente o ICOR praticamente só considera rendimentos monetários na identificação de indicadores de pobreza.

# Indicadores de Pobreza

## Rendimento Total versus Rendimento Monetário

	Rendimento Total			Rendimento Monetário		
	1994	2000	2005	1994	2000	2005
<b>Linha Pobreza (€ ano)</b>	4414	5170	5794	3609	4373	4575
<b>Linha Pobreza (€ mês)</b>	368	431	483	301	364	381
<b>Taxa de Pobreza (%)</b>	18.3	18.5	16.4	20.4	20.9	18.6
<b>Intensidade da Pobreza</b>	25.4	24.9	23.4	26.8	27.0	26.5

*Fonte:* Cálculos efectuados com base nos IOFs 1994/95 e 2000 e IDEF 2005/06.

*Nota:* Valores da Linha de Pobreza a preços de 2005.

# Indicadores de Pobreza

## IDEF 2005/2006 versus ICOR 2006

	IDEF 2005/2006		ICOR 2006
	R. Total	R. Monetário	R. Monetário
Rendimento Ad.Eq. (€ano)	12237	9921	9550
Linha Pobreza (€ano)	5794	4575	4386
<b>Taxa de Pobreza (%)</b>	<b>16.4</b>	<b>18.6</b>	<b>18.4</b>

*Fonte:* Cálculos efectuados com base no IDEF 2005/06 e ICOR 2006.

*Nota:* Valores do Rendimento e da Linha de Pobreza a preços de 2005.

# Rendimento Total ou Rendimento Monetário

- A não consideração dos rendimentos totais das famílias conduz a uma sobrestimação dos indicadores de pobreza.
- A não consideração dos rendimentos totais das famílias pode conduzir a um “*targeting*” incorrecto da política social.
- A definição do limiar de pobreza e os indicadores de pobreza devem incorporar todo o rendimento das famílias.

## Questão 2:

**Uma parte significativa da política social é hoje canalizada através do apoio social às famílias que não se reflecte nos indicadores de pobreza.**

## **Apoio social às famílias e indicadores de pobreza**

- **Medidas como, por exemplo, o alargamento da Acção Social Escolar, não têm presentemente, qualquer incidência nos indicadores de pobreza.**
- **Também neste caso a identificação da população mais carenciada pode ser induzida em erro, em particular os indicadores de pobreza infantil.**
- **Os bens e serviços públicos, em particular aqueles que são canalizados através da política social, deveriam ser englobados no rendimento das famílias e tidos em conta na definição do limiar de pobreza.**

## **Questão 3:**

**Necessidade de conjugar indicadores relativos à prevalência da pobreza com outros indicadores de pobreza, nomeadamente os da intensidade da pobreza.**

# Incidência versus Intensidade da Pobreza

- A taxa de pobreza tem assumido uma preponderância quase absoluta na análise do fenómeno de pobreza.
- A incidência da pobreza não é a única dimensão da pobreza relevante.
- Algumas medidas de política social como o RSI somente podem ser avaliadas tomando como referencia a intensidade da pobreza.

# Incidência versus Intensidade da Pobreza

- O reconhecimento dos grupos mais vulneráveis de acordo com a incidência da pobreza pode não ser concordante com a ordenação pelo nível de intensidade da pobreza.
- A identificação dos “grupos alvo” da política social tem que ter em conta simultaneamente a incidência e a intensidade da pobreza.

# Incidência versus Intensidade da Pobreza por Tipo de Família

	Incidência	Intensidade
1 adulto não idoso	15.2	26.8
1 adulto idoso	<b>31.9</b>	24.4
2+ adultos não idosos	9.3	19.8
2+ adultos pelo menos 1 idoso	20.2	20.5
1 adulto com crianças	25.6	<b>28.7</b>
2+ adultos com uma criança	10.8	24.8
2+ adultos com 2+ crianças	21.5	24.6
<b>Total</b>	<b>16.4</b>	<b>23.4</b>

*Fonte:* Cálculos efectuados com base no IDEF 2005/06.

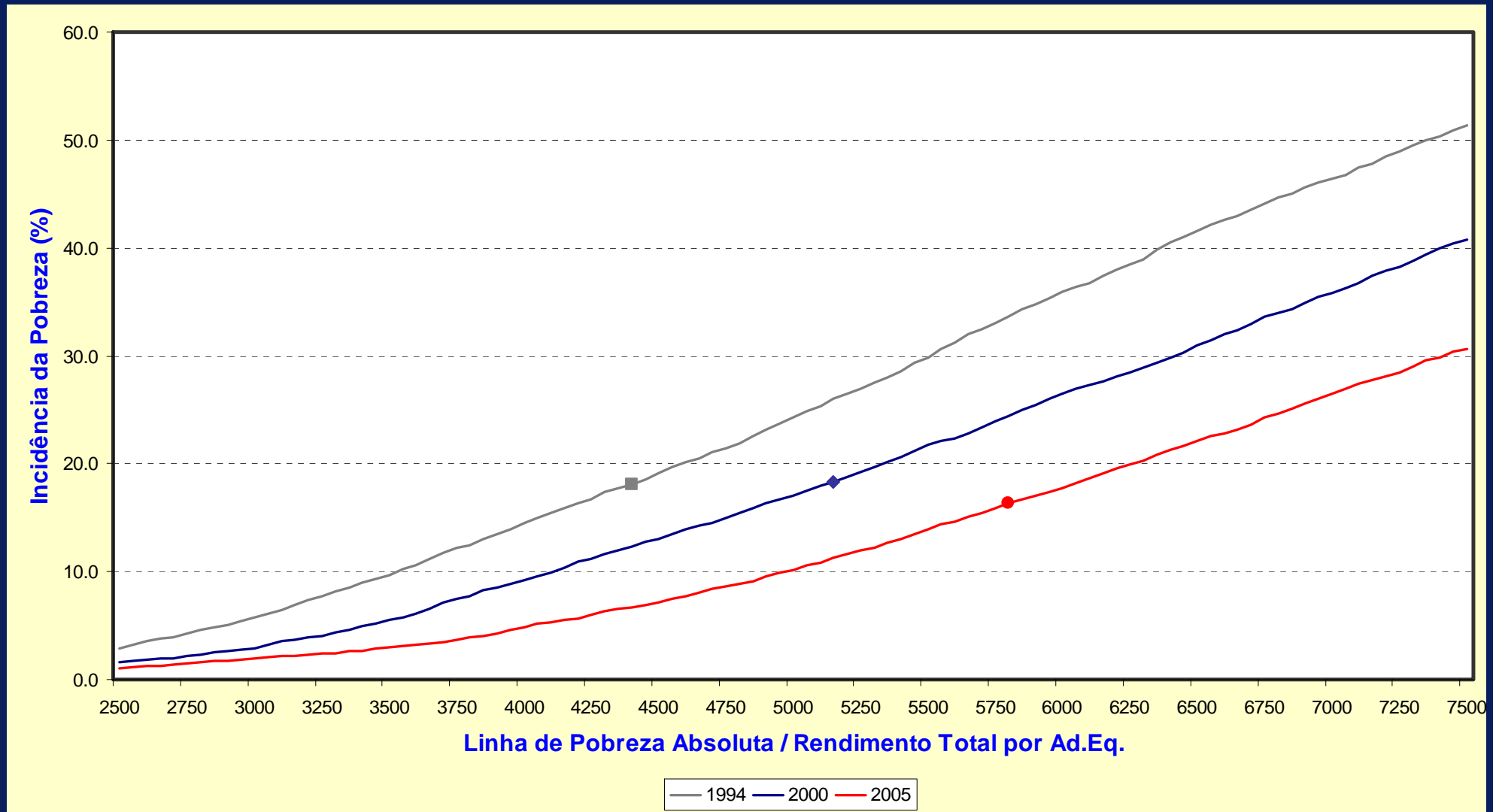
## Questão 4:

**Necessidade de considerar indicadores de pobreza ‘*ancorados*’ num determinado momento do tempo.**

# Indicadores de Pobreza 'ancorados' num determinado momento do tempo

- Os indicadores de pobreza estimados ano a ano dão-nos somente uma versão parcial do fenómeno da pobreza.
- É absurdo pensar que se ao longo de uma década todos os rendimentos reais dobrassem ou triplicassem a taxa de pobreza se deveria manter inalterada.
- A '*ancoragem*' da taxa de pobreza num determinado ponto do tempo permite-nos uma leitura complementar do fenómeno da pobreza ...
- ... permite uma aproximação da abordagem das linhas de pobreza relativas à noção de linha de pobreza absoluta.

# Incidência da Pobreza (1994/2000/2005)



**Fonte:** Cálculos efectuados com base nos IOFs 1994/95 e 2000 e IDEF 2005/06.

**Nota:** Valores da Linha de Pobreza a preços de 2005.

## **Questão 5:**

**Necessidade de conjugar indicadores de análise da Pobreza Persistente com indicadores de Pobreza Temporária/Anual.**

# Pobreza Persistente versus Pobreza Anual

- **Necessidade de separar os ‘temporariamente pobres’ dos persistentemente pobres e perceber os mecanismos de entrada, saída e permanência em situação de pobreza.**
- **Necessidade de conjugar a análise estática com as características dinâmicas do fenómeno da pobreza utilizando adequadamente os dados longitudinais dos inquéritos às famílias.**
- **A percepção das características da pobreza persistente é essencial na definição dos grupos alvo da política social.**

# Pobreza Persistente versus Pobreza Anual

	Pobreza Persistente	Pobreza Anual
Taxa de Pobreza	15%	20%
Taxa de Pobreza Infantil	22%	27%
Taxa de Pobreza dos Idosos	24%	30%

**Fonte:** Eurostat – ECHP 2001

**Nota:** Ano de referência dos Rendimentos 2000

\* Proporção de pessoas com um rendimento por adulto equivalente abaixo da linha de pobreza em 2000 e em pelo menos dois dos três anos anteriores.

## **Questão 6:**

**Necessidade de conjugar indicadores de pobreza monetária com indicadores de privação.**

## **Indicadores de pobreza monetária versus indicadores de privação**

- **Os indicadores de pobreza monetária fornecem uma abordagem incompleta dos recursos das famílias e dos aspectos multidimensionais da pobreza.**
- **Os indicadores de privação, apesar das dificuldades acrescidas da sua estimação, podem dar uma visão complementar do fenómeno da pobreza.**
- **A eventual conflitualidade entre as duas abordagens pode ser extremamente reveladora de aspectos complementares de pobreza e de exclusão social e possibilitar uma visão diferente das famílias com maior grau de precariedade.**

# **Algumas sugestões acerca do Limiar e dos Indicadores de Pobreza ...**

# Algumas sugestões ...

- Manter a linha de pobreza definida pelo Eurostat como limiar de referência para os estudos sobre a Pobreza em Portugal mas **assegurando a abrangência do conteúdo dos rendimentos** considerados na avaliação dos recursos das famílias e na própria definição do limiar de pobreza.
- A divulgação dos indicadores de pobreza não pode ser “*monopolizada*” pelo indicador taxa de pobreza sendo necessária a difusão de um **conjunto mais alargado de indicadores** que abarquem as várias dimensões da pobreza.

# Algumas sugestões ...

- **Proceder sistematicamente a uma análise de sensibilidade dos vários indicadores de pobreza** que possibilitem relativizar o carácter mais ou menos arbitrário do limiar de pobreza escolhido, que conjugue a análise estática com a caracterização das dinâmicas de entrada e saída da pobreza, que permita realçar os fenómenos de pobreza persistente.
- **Conjugar a informação sobre as famílias recolhida em diferentes inquéritos (IDEF/ICOR/etc.) de forma a aumentar a robustez dos indicadores.**

# Algumas sugestões ...

- Para que os indicadores de pobreza possam ser úteis na definição, na implementação e na avaliação da política social é necessário **reduzir de forma significativa o período que medeia entre a inquirição das famílias e a sua divulgação.**
- A construção de um **conjunto de indicadores de alerta sobre a pobreza**, com divulgação antecipada em relação ao conjunto da informação do inquérito, poderá ser uma via a seguir.

# Algumas sugestões ...

- A necessidade de um **Observatório Permanente sobre a Pobreza e a Exclusão Social**, eventualmente em coordenação com o PNAI, que potencie o conhecimento do fenómeno da pobreza, a identificação dos grupos mais vulneráveis e a orientação da política social.

**Obrigado pela vossa atenção!**

